

Universitas Brawijaya, Malang
Candra Fajri Ananda

**Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah
(Challenges and Opportunities in Regional Autonomy)**

**Dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah
(National Dialogue on Regional Autonomy)**

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

June - November, 2001

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

TANTANGAN DAN PELUANG OTONOMI DAERAH

Faisal H. Basri

Belakangan ini banyak kerancuan dalam menanggapi persoalan munculnya ancaman disintegrasi bangsa. Akar masalahnya boleh jadi disebabkan oleh cara memahami perubahan mendasar pada lingkungan *internal* dan *eksternal* dengan menggunakan paradigma lama. Pola pikir yang kaku dan cenderung mensakralkan simbol-simbol tertentu mencerminkan resistensi sementara kalangan terhadap tuntutan perubahan yang merupakan suatu keniscayaan (hukum alam atau *sunnatullah*).

Tatkala tuntutan daerah semakin deras untuk "memerdekakan diri" dari belenggu dominasi pemerintah pusat yang sangat sentralistik, para elit politik di Jakarta menanggapi tanpa menawarkan penyelesaian yang komprehensif dan tuntas, bahkan justru membingungkan sehingga tak jelas arahnya. Tuntutan rakyat Aceh untuk melaksanakan referendum terlepas dari opsi-opsi yang ditawarkan didukung oleh Gus Presiden tetapi ditolak oleh pimpinan DPR. Sementara itu ketua MPR menawarkan formula dalam kerangka negara kesatuan entah seperti apa penjabarannya. Ada pula yang menyodorkan konsep otonomi khusus, otonomi seluas-luasnya, atau pun otonomi penuh. Kalangan tertentu lainnya memandang penerapan Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang perimbangan hubungan keuangan pusat-daerah sudah cukup untuk meredam tuntutan aspirasi daerah.

Para pelontar gagasan tak menjelaskan secara jernih konsep-konsep yang ditawarkannya, bahkan sekedar mendefinisikan konsep-konsep tersebut sekalipun. Misalnya: sampai sejauh mana atau sampai sebatas mana otonomi yang seluas-luasnya itu; apakah yang dimaksud dengan federalisme dalam kerangka negara kesatuan adalah konsep gado-gado atau penerapan konsep negara bagian untuk beberapa propinsi saja; apakah kekhususan dari otonomi khusus; apakah otonomi penuh berarti pemerintahan sendiri dalam artian pemerintah daerah memiliki hak dan kekuasaan penuh dalam menentukan arah dan tindakannya sendiri. Semuanya serba tidak jelas sehingga memicu diskusi yang lebih bersifat debat kusir.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Definisi ini masih bisa diperdebatkan. Apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku justru membingkai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri; ataukah justru peraturan perundang-undangannya yang harus menyesuaikan diri dengan hakekat dari otonomi itu sendiri. Untuk menghilangkan kerancuan atas persepsi di atas kiranya perlu untuk memahami hakekat atau makna filosofis dari prinsip keotonomian.

Pada tingkat terendah, otonomi mengacu pada individu sebagai perwujudan dari *free will* yang melekat pada diri-diri manusia sebagai salah satu anugerah paling berharga dari Sang Pencipta. *Free will* inilah yang memungkinkan individu-individu menjadi otonom sehingga mereka bisa mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang ada di dalam dirinya secara optimal. Individu-individu yang otonom inilah yang selanjutnya membentuk komunitas yang otonom, dan akhirnya bangsa yang mandiri serta unggul.

Dari pemaparan di atas dapat ditarik suatu pemahaman bahwa individu-individu yang otonom menjadi modal dasar bagi perwujudan otonomi daerah yang hakiki. Oleh karena itu, penguatan

otonomi daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order*. Di luar itu, pada prinsipnya tak boleh ada pembatasan, khususnya dalam mobilitas faktor-faktor produksi. Otonomi juga memberikan peluang bagi persaingan sehat antar daerah, tentu saja dengan jaring-jaring pengaman bagi tercapainya persyaratan minimum bagi daerah-daerah yang dipandang masih belum mampu mensejajarkan diri dalam suatu *level of playing field*.

MENGHADAPI PERSAINGAN GLOBAL

Otonomi daerah membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi daerah untuk mengaktualisasikan segala potensi terbaiknya secara optimal. Dengan begitu setiap daerah niscaya memiliki satu atau beberapa keunggulan tertentu relatif terhadap daerah-daerah lainnya. Bahkan dilihat dari segi potensinya keunggulan tersebut bisa bersifat mutlak, misalnya yang berasal dari aspek lokasi atau pun anugerah sumber (*factor endowment*). Namun ini baru kesempatan atau peluang, bukan sesuatu yang otomatis terealisasi.

Beberapa prasyarat dibutuhkan untuk menyiapkan daerah-daerah menjadi pelaku aktif di kancah pasar global:

- Terjaminnya pergerakan bebas dari seluruh faktor produksi, barang dan jasa di dalam wilayah Indonesia, kecuali untuk kasus-kasus yang dilandasi oleh argumen nonekonomi.
- Proses politik yang juga menjamin keotonomian masyarakat lokal dalam menentukan dan memperjuangkan aspirasi mereka melalui partisipasi politik dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak kepada publik. Dalam kaitan inilah sangat penting untuk meninjau kembali Undang-Undang No.22/1999 dan Undang-Undang No.25/1999 bersama-sama dengan tiga undang-undang politik terbaru secara simultan untuk betul-betul menegakkan pilar-pilar bagi tegaknya otonomi mulai dari jenjang terendah hingga tertinggi. Sebagai pelengkap, perlu pula dibuat undang-undang yang mengatur pemerintah pusat.
- Tegaknya *good governance*, baik di pusat maupun di daerah, sehingga otonomi daerah tidak menciptakan bentuk-bentuk KKN baru.
- Keterbukaan daerah untuk bekerja sama dengan daerah-daerah lain tetangganya untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya yang ada. Jangan sampai keputusan ekonomi dikendali oleh batas-batas wilayah.
- Fleksibilitas sistem insentif.
- Peran pemerintah daerah lebih sebagai regulator yang bertujuan untuk melindungi kelompok minoritas dan lemah serta menjaga harmoni dengan alam sekitar, bukan regulator dalam pengertian serba mengatur.

OTONOMI ADALAH HAKEKAT FEDERALISME

Otonomi yang hakiki hanya memiliki pijakan yang kuat dalam kerangka negara federal. Keotonomian daerah memungkinkan daerah mengeksplotasikan keunikannya masing-masing semaksimal mungkin sehingga memiliki keunggulan komparatif dan bahkan bisa juga keunggulan absolut di dalam kancah persaingan global, mengingat otonomi yang hakiki niscaya akan memberikan peluang bagi daerah untuk memiliki tempat di pasar. Semakin mampu suatu daerah menopang bagi terbentuknya kompetensi yang kian kuat di bidang harga dan kualitas pada kalangan pengusahanya, semakin mampu daerah tersebut menyejahterakan rakyatnya lewat pengaktualisasian potensi keunggulan komparatif atau pun keunggulan absolut yang dimilikinya.

Sudah barang tentu tidak semua daerah akan memiliki kemampuan yang sama dalam menghadapi persaingan bebas. Adalah tugas pemerintah pusat untuk mengembangkan daerah-daerah yang belum mampu memenuhi prasyarat minimum untuk bisa "berdiri sendiri".

Dengan begitu kita bisa berharap globalisasi akan memberi dampak yang lebih merata dari terjadinya *expansion of wealth*, bukan konsentrasi kekayaan sebagaimana terjadi selama ini di bawah naungan negara kesatuan yang sangat sentralistik dan eksploitatif itu.

FEDERALISME ATAU DISINTEGRASI

Trauma Van Mook kelihatannya masih menyelubungi banyak kalangan. Bagi mereka yang terbius trauma ini, federalisme identik dengan disintegrasi atau memecah belah persatuan Indonesia. Ditambah lagi dengan pengalaman sejarah tatkala Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit kembali ke UUD 1945 yang berarti menutup lembaran negara serikat dan membuka kembali lembaran negara kesatuan menambah ketakutan akan sosok negara serikat.

Pada umumnya penolakan terhadap federalisme disebabkan oleh dua faktor : **Pertama**, federalisme bertentangan dengan UUD 1945 dan semangat para pendiri negara, sehingga mengingkari jiwa proklamasi. **Kedua**, ketidaktahuan atau paling tidak kerancuan atas konsep federalisme dan beberapa istilah seperti otonomi penuh atau otonomi yang seluas-luasnya. Sejauh ini tak ada penjelasan yang tuntas tentang seberapa luas otonomi yang akan diberikan dan seperti apa sosok otonomi penuh itu. Di tengah tuntutan daerah yang semakin keras bagi otonomi, Undang-Undang No.22/1999 yang bersandingan dengan Undang-Undang No.25/1999 tidak mengandung semangat otonomi yang kuat.

Yang pertama mengatur tentang pemerintahan di daerah dengan semangat lebih pada asas dekonsentrasi ketimbang otonomi, walaupun harus diakui jauh lebih maju ketimbang Undang-Undang No.5/1974. Adapun Undang-Undang No.25/1999 yang seharusnya menjadi sandingannya, praktis tidak mengubah perimbangan hubungan keuangan pusat-daerah sebagaimana nama yang melekat pada Undang-Undang tersebut.

Dengan demikian tampaknya sebelum diberlakukan, yang rencananya pada tahun 2001, kedua undang-undang tersebut sudah tak memadai atau kedaluarsa untuk menjawab aspirasi masyarakat daerah yang kian mengental untuk keluar dari cengkeraman pemerintah pusat yang selama ini sangat eksploitatif. Kini pemerintah pusat berpacu dengan waktu untuk menanggapi tuntutan-tuntutan daerah yang beragam dengan langgam yang berbeda-beda pula. Akankah pemerintah pusat menghadapi tuntutan setiap daerah dengan tawaran yang berbeda-beda? Kalau ya, apakah mungkin?

Pemerintah pusat di masa Presiden Habibie telah menawarkan status otonomi khusus bagi Aceh. Kalaulah pada waktu itu tawaran ini diterima oleh masyarakat Aceh, niscaya propinsi-propinsi lain akan menuntut status serupa, karena pada dasarnya setiap daerah memiliki kekhususan atau keunikannya sendiri-sendiri. Jikalau pada akhirnya setiap daerah memperoleh status khusus, maka sirnalah unsur kekhususan itu. Yang ada adalah akomodasi dari semua kekhususan, dan itu merupakan landasan dari wujud federalisme. Konsekuensi serupa akan terjadi dengan tawaran otonomi penuh, karena pada dasarnya otonomi penuh adalah perwujudan konkret dari federalisme. Demikian pula dengan opsi otonomi seluas-luasnya.

Seandainya penyelesaian Aceh ditempuh melalui referendum, terlepas dari opsi apa saja yang ditawarkan kecuali merdeka, maka propinsi-propinsi lain pun cenderung akan menuntut hal yang sama. Maka yang akan terjadi adalah referendum nasional mungkin dengan opsi negara serikat dan opsi negara kesatuan. Jadi ke mana pun arah penyelesaian, tampaknya arah ke federalisme kian tak terhindarkan.

Sekarang persoalannya adalah seberapa jauh kita berani menghadapi konsekuensi-konsekuensi dari tuntutan perubahan. Semakin berkelit dari perubahan semakin banyak dan pelik permasalahan yang akan ditimbulkannya. Kehendak untuk bergeming dengan mitos dan

penyakralan merupakan pengingkaran atas keniscayaan perubahan yang merupakan bagian dari hukum alam (*sunnatullah*).

Karena perwujudan dari otonomi secara optimal lebih dimungkinkan di dalam kerangka federalisme, maka janganlah justru gagasan tentang federalisme dipinggirkan, apalagi dikubur dalam-dalam. Pilihan harus ditempuh segera. Ini tak berarti bahwa kalau pada akhirnya pilihan jatuh pada federalisme, lantas pelaksanaannya saat itu pula. Mungkin perwujudan dari federalisme membutuhkan persiapan sampai 20 tahun. Yang penting adalah arah perjalanan telah dibentangkan, sehingga kita tahu hendak ke mana kita pergi dan persiapan apa saja yang harus dilakukan. Menaifkan federalisme sama saja dengan membiarkan bangsa ini tercabik-cabik: disintegrasikan !

MENJADI FEDERASI: TINJAUAN TEORETIS

Rakyat Aceh ternyata akhirnya lebih banyak yang memilih sebagai bagian dari Republik Federasi Indonesia (RFI) ketimbang memisahkan diri dari Ibu Pertiwi pada referendum yang dilaksanakan tahun 2000. Masyarakat Papua Barat mengurungkan niatnya memerdekakan diri dan memulai lembaran baru sebagai warga negara bagian dari RFI yang bermartabat. Orang-orang Maluku menandatangani Piagam Perdamaian yang menandai era baru di negara bagian Maluku Utara dan Maluku Selatan. Penduduk Riau merayakan kemerdekaan dari kungkungan dan eksploitasi oleh Pemerintah Pusat dan mulai menikmati kekayaan alamnya. Saudara-saudara kita di Kalimantan Timur bersuka cita karena selubung kemakmuran mereka tersibakkan.

Propinsi-propinsi yang tergolong miskin seperti Nusa Tenggara Timur menggeliat dengan terbitnya harapan dari potensi-yang ternyata tak sedikit yang selama ini terkubur dan "dicuri" oleh para pengusaha yang dekat dengan kekuasaan. Lain lagi dengan Lampung yang menemukan dirinya sangat strategis bagi lalu lintas perdagangan antara Jawa dan Sumatera dan memanfaatkannya sebagai pemasok berbagai kebutuhan penduduk di kedua pulau tersebut.

Jawa sebagai pulau terpadat sudah menampakkan tanda-tanda berbenah diri. Jakarta murni sebagai pusat jasa selain sebagai pusat pemerintahan. Botabek berangsur-angsur menjadi pusat pemukiman ketimbang industri, karena warga Jakarta tak akan mampu lagi memiliki rumah ataupun apartemen yang harganya terus merambat naik. Industri yang tertinggal adalah yang padat modal dan lebih akrab lingkungan. Pabrik-pabrik lainnya mengalami relokasi bertahap semakin menjauh ke Jawa Barat dan Jawa Tengah. Sementara itu Jawa Timur akan terus menjalankan pola pertumbuhan berimbangnyanya harmoni kehidupan antara komunitas pegunungan dan pesisir semakin terjaga. Adapun Jawa Tengah menjelma menjadi negara bagian yang sadar betul akan potensi lokasinya yang cukup strategis dan menggenjot potensi pariwisata yang sangat padat karya itu. Negara bagian ini juga menikmati limpahan industri dari Botabek yang padat karya sehingga migrasi keluar menurun tajam.

Setiap negara bagian saling bersaing dengan bertopang pada keunggulan komparatifnya masing-masing, yang niscaya tak ada yang sama persis satu sama lain. Ada negara bagian yang lebih mengandalkan lokasinya yang strategis, ada yang bertopang pada kekayaan alam, ada pula yang lebih mengandalkan pada tenaga kerja yang melimpah. Jakarta sebagai ibukota dengan status khususnya bakal menjadi pusat kegiatan keuangan yang jauh lebih marak ketimbang sekarang, bahkan menjadi salah satu pusat keuangan terpadang di Asia.

Kebebasan untuk mengaktualisasikan segala potensi yang dimiliki setiap negara bagian secara optimal di alam federasi inilah yang memungkinkan penajaman spesialisasi. Selanjutnya spesialisasi memicu pertukaran atau transaksi yang semakin intensif antar negara bagian. Dengan sarana transportasi dan telekomunikasi yang telah mampu menjangkau ke segala pelosok negeri, semua pelaku yang terlibat langsung maupun tak langsung dalam proses

transaksi akan menikmati peningkatan kesejahteraan real. Tentu saja ada segelintir negara bagian yang terseok-seok, tapi itu belum tentu propinsi-propinsi yang sekarang tergolong miskin.

Pusat gravitasi pertumbuhan tidak lagi cuma di Jakarta, Surabaya, Medan, dan Ujung Pandang. Kegiatan ekonomi akan lebih tersebar. Perekonomian Nusa Tenggara mungkin lebih terintegrasi dengan Australia Barat, beberapa negara bagian di kawasan Timur Indonesia lebih intensif berhubungan dengan Mindanao (Filipina) dan Sabah-Serawak (Malaysia), sedangkan sebagian perekonomian Sumatera terintegrasi dengan Singapura dan Malaysia.

Jadi Indonesia sebagai negara besar dengan penduduk terbanyak ketiga di dunia akan menemukan jati dirinya. Ketergantungan pada perdagangan luar negeri akan berkurang sebagaimana dijumpai pada semua negara besar. Sebaliknya perdagangan antar negara bagian kian semarak. Juga perdagangan antara negara bagian di daerah pinggir dengan negara-negara asing di sekitarnya seperti yang terjadi antara pantai timur Amerika Serikat dengan Kanada.

Keadaan seperti di ataslah yang niscaya akan terjadi, apa pun bentuk negaranya: kesatuan atukah federal. Karena, sebetulnya dalam kenyataan batas antara keduanya semakin tipis. Yang menyebabkan tak lain adalah tuntutan untuk mewujudkan *free will* pada diri-diri manusia sebagai salah satu anugerah paling berharga dari Sang Pencipta. *Free will* menjelma menjadi individu-individu yang otonom, yang selanjutnya membentuk komunitas yang otonom, dan akhirnya bangsa yang mandiri serta unggul. Penolakan atas tuntutan hukum alam ini akan membuat Indonesia cuma sekedar ingat-ingatan bagi generasi mendatang. Tak ada bentuk final dalam kehidupan ini, semua fana kecuali Sang Pencipta.

KOMPROMI

Dari pemaparan pada bagian awal dapat ditarik suatu pemahaman bahwa individu-individu yang otonom menjadi modal dasar bagi perwujudan otonomi daerah yang hakiki. Oleh karena itu, penguatan otonomi daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order*. Di luar itu, pada prinsipnya tak boleh ada pembatasan, khususnya dalam mobilitas faktor-faktor produksi. Otonomi juga memberikan peluang bagi persaingan sehat antar daerah, tentu saja dengan jaring-jaring pengaman bagi tercapainya persyaratan minimum bagi daerah-daerah yang dipandang masih belum mampu mensejajarkan diri dalam suatu *level of playing field*.

Otonomi daerah pada hakekatnya adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Otonomi diharapkan akan mendorong kemampuan daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik ekonomi, geografis dan sosial budayanya. Perkembangan seperti ini akan dapat mengurangi kesenjangan antar daerah yang terakumulasi selama ini dan mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Ada dua pendekatan untuk mewujudkannya, yang didasarkan pada dua proposisi. **Pertama**, pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkannya, kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam

perspektif keutuhan negara-bangsa. **Kedua**, seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat kecuali untuk persoalan-persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah. Yang pertama disebut pula sebagai pendekatan federalistik, sedangkan yang kedua sebagai pendekatan unitaristik.

UU No.22/1999 disemangati oleh proposisi pertama. Hal ini terlihat dari Pasal 7 ayat (1): "Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan

fiskal, agama, serta **kewenangan bidang lain**. Kata-kata terakhir ini tampaknya merupakan pertanda bahwa pemberian otonomi kepada daerah masih diringi dengan keraguan. Ayat (2) pasal yang sama merinci kewenangan bidang lain dimaksud: "Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistim administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional."

Otonomi setengah hati terlihat pula dari semangat yang terkandung pada UU No.25/1999 yang tak selaras dengan UU No.22/1999. Pemberian kewenangan yang cukup besar tak diimbangi dengan perubahan mendasar dalam rangka penguatan kemampuan daerah dalam aspek pendanaan. Padahal kesatuan arah dan gerak kedua undang-undang ini merupakan prasyarat yang nyaris mutlak untuk mewujudkan otonomi daerah yang hakiki. Ketidakserasian gerak langkah kedua UU patut dipertanyakan. Sepatutnya sebelum diajukan ke DPR para pihak yang terlibat dalam perumusan RUU telah memiliki kesamaan visi sehingga harmonisasi kedua RUU tersebut sudah dilakukan sejak proses awalnya. Bahkan idealnya kedua UU ini dijadikan satu, sehingga lebih menjamin padunya substansi demi pemberdayaan daerah.

Kompleksitas permasalahan kian terasa pada tingkat implementasi. Sumber persoalan adalah karena titik berat otonomi diberikan kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagaimana tersurat pada Pasal 11 ayat (1): "Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup **semua kewenangan** pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9."

Otonomi diharapkan akan mendorong kemampuan daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik ekonomis, geografis dan sosial budayanya. Perkembangan seperti ini akan dapat mengurangi kesenjangan antar daerah yang terakumulasi selama ini dan mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.

Hal lain yang patut digarisbawahi bahwa dalam periode reformasi dan demokratisasi saat ini, setiap langkah koreksi, hanya akan berjalan baik bila ada partisipasi langsung dari masyarakat sipil dan unsur legislatif baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. *Understanding* dari komunitas regional dan internasional khususnya komunitas donor yang pada saat ini masih berperan di Indonesia juga diperlukan untuk menjamin kelancaran proses otonomi tersebut. Pendekatan yang bersifat sentralistik dan *top down* adalah kontraproduktif bagi pelaksanaan desentralisasi dan bagi keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintah saat ini.

Agar berjalan tanpa gejolak, dibutuhkan serangkaian persiapan (dalam bentuk strategi, kebijakan dan program dan persiapan institusi) ditingkat pemerintah pusat maupun di daerah. Ditingkat pusat, hal ini sebagian telah dijalankan melalui serangkaian langkah kearah desentralisasi yang disusun berdasarkan kerangka hukum yang ada (UU No 22 dan 25).

Pendekatan yang langsung melakukan desentralisasi ke tingkat distrik (kabupaten dan kotamadya) akan menimbulkan beberapa risiko yang dapat lebih besar ketimbang manfaat yang diharapkan. Jalan keluarnya adalah bahwa pemerintah perlu menjalankan pendekatan desentralisasi secara bertahap yang didasarkan pada penyerahan kewenangan dan sumber daya kepada ke tingkat propinsi terlebih dahulu. Pendekatan ini akan memerlukan penyesuaian pada undang-undang. Oleh karena itu sementara proses revisi dan penyesuaian dijalankan perlu segera disusun suatu produk hukum dalam bentuk Perpu guna berfungsi sebagai kerangka hukum proses desentralisasi. Kenyataannya penyelesaian persoalan ini ditempuh dengan menerbitkan PP No.25/2000.

Sementara itu di tingkat daerah, ekspektasi terhadap proses desentralisasi sudah sedemikian tinggi sehingga melahirkan sejumlah desakan terhadap pemerintah pusat. Hal ini sangat wajar terjadi mengingat sampai saat ini daerah belum melihat realisasi atas komitmen politik yang telah dibuat, kecurigaan dan keraguan atas kesungguhan pemerintah pusat juga masih sangat kuat ditingkat daerah. Demikian juga kerangka desentralisasi yang dikembangkan berdasarkan UU No.22 dan No.25 tidak banyak memenuhi tuntutan yang berkembang untuk mendapatkan otonomi yang lebih besar di tingkat propinsi.

Hal ini juga mengindikasikan bahwa langkah-langkah yang telah dijalankan ditingkat pusat selama ini tidak tersosialisasikan dengan baik atau masih tetap dijalankan dengan pola dan budaya sentralisme lama (Pemerintah Pusat menetapkan, dan merumuskan, daerah tinggal melengkapinya dan menyetujui).

Melihat dinamika yang terjadi saat ini, pemerintah harus segera mengambil langkah-langkah yang ditunjukkan untuk:

Merumuskan kerangka hukum yang memenuhi aspirasi untuk otonomi di tingkat propinsi dan sejalan dengan strategi desentralisasi secara bertahap. Untuk itu perlu segera disusun dan diundangkan Perpu tentang otonomi di tingkat propinsi. Pada saat yang bersamaan perlu dipersiapkan revisi UU No-22 dan No.25 termasuk usaha sosialisasi besar-besaran pada masyarakat dan parlemen di tingkat pusat maupun daerah.

Menyusun sebuah rencana implementasi desentralisasi dengan memperhatikan faktor-faktor yang menyangkut penjaminan kesinambungan pelayanan pada masyarakat, pemberlakuan perimbangan antara daerah-daerah, dan menjamin kebijakan fiskal yang berkelanjutan.

Untuk mempertahankan momentum desentralisasi Pemerintah Pusat perlu menjalankan segera langkah-langkah desentralisasi, akan tetapi terbatas pada sektor-sektor yang jelas merupakan kewenangan Kabupaten dan Kota dan dapat segera diserahkan, misalnya pendidikan dasar dan kesehatan masyarakat, pertanian, pembangunan jalan Kabupaten/Kota dsb.

Strategi ini akan memberikan kelonggaran waktu untuk dapat menangani tantangan teknis dari desentralisasi, disamping juga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat (daerah) terhadap kesungguhan Pemerintah dalam penyelenggaraan desentralisasi.

Proses otonomi dari suatu sistem yang super-sentralistis adalah suatu proses yang sangat kompleks dan mencakup berbagai dimensi (politik, hukum, sosial budaya dan ekonomi). Proses otonomi, dengan demikian, tidak dapat dilihat sebagai semata-mata tugas dan tanggung jawab dari menteri negara Otonomi akan tetapi menuntut koordinasi dan kerja sama dari seluruh bidang dalam kabinet (Ekuin, Kesra & Taskin, dan Polkam).